中国公共图书馆“十四五”规划的战略任务及其实现
——兼论广州市近年来的探索实践

方家忠
广州图书馆 广州 510623

摘 要：[目的/意义]在中国特色社会主义进入新时代和《中华人民共和国公共图书馆法》颁布施行的大背景下，公共图书馆“十四五”发展规划的制订对事业发展具有重大意义。本研究旨在为规划编制提出建议。[方法/过程]以规划要素为框架，结合近年来广州市“图书馆之城”建设实践，对“十四五”乃至中长期公共图书馆发展的战略任务、目标、路径、举措、相关问题等进行分析。[结果/结论]公共图书馆在新时代尤其是“十四五”时期应将服务体系建设作为战略任务，战略目标是建立基本覆盖街镇乡的公共图书馆分馆体系，基本路径包括以县区域总分馆体系建设为基本模式，通过中心馆总分馆等模式动员公共图书馆全行业参与；城镇化地区先行、人均GDP指标设定区先行。关键举措与驱动机制包括推动需求可视化、提升图书馆服务效能、推动政府履行主体责任、设立国家重大专项推动等，在推动体系建设的同时，处理好与转型发展、提升效能、社会参与等的关系。

关键词：公共图书馆 “十四五”规划 战略任务 服务体系建设 战略目标 “三支柱”分析框架
分类号：G250
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2020.01.005

1 引言

在经历40年改革开放以后，2017年中国共产党第十九次全国代表大会宣布中国特色社会主义进入了新时代，对新时代即到21世纪中叶建成社会主义现代化强国作出了战略安排。2018年《中华人民共和国公共图书馆法》（以下简称《公共图书馆法》）正式施行，这是公共图书馆发展的一个里程碑事件。这些重大事件的出现，促使图书馆界思考、研究：在新时代，我们需要建设什么样的公共图书馆事业？2020年将是制订第十四个五年规划乃至中长期规划的时间节点，笔者结合此前研究和广州近年来的探索实践，从规划视角，提出一些思考供参考。

2 战略任务：服务体系建设

2.1 贯彻落实和对接国家发展战略

党的十九大规划了从全面建成小康社会到基本实现现代化，再到全面建成社会主义现代化强国的两个阶段的战略安排，明确到2035年要基本实现社会主义现代化，其中包括基本实现基本公共服务均等化[1]。公共图书馆是我国基本公共服务的重要组成部分。业界、学界与文化主管部门从21世纪开始的实践、理论与政策探索都表明，服务体系建设是实现公共图书馆所承担的知识、信息与文化服务均等化的基本路径。换言之，新时代公共图书馆发展的战略任务是服务体系建设。文化主管部门和图书馆在制订“十四五”规划或中长期规划时，首先要贯彻落实与对接国家这一战略安排。

十九大以后颁布施行的《公共图书馆法》明确“国家建立覆盖城乡、便捷实用的公共图书馆服务网络”，规定县级以上地方人民政府是公共图书馆服务网络的建设主体[2]。党的十九届四中全会对推进国家治理体系与治理能力现代化作出了全面部署，要求全面推进依法治国、依法行政，健全人民文化权益保障制度，完善城乡公共文化服务体系，优化城乡文化资源配置，推动基层文化惠民工程，扩大覆盖面、增强实效性[3]。现行主要政策还有2015年中办、国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》、2016年原文化部等五部委《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》等。相关国家法规政策的出台，为公共图书馆

作者简介：方家忠（ORCID：0000-0002-2569-3785），馆长，研究馆员，E-mail：gtfjz@gzlib.gov.cn。
收稿日期：2019-12-10 本文起止页码：32-42 本文责任编辑：杜杏叶

服务体系建设提供了有力的保障。公共图书馆服务体系建设的首要任务是贯彻落实和对接国家发展战略。

2.2 满足公众文化需求、阅读需求

国家战略的背后是人民日益增长的美好生活需要,包括文化生活需要。公众的文化生活、文化需求受到经济、教育、科技、政治等宏观因素的影响,其中经济是基础,决定了公众的文化需求与文化生活水平;教育是条件,决定了公众的文化生活能力,以阅读活动为核心的公共图书馆活动更受到公众教育水平的制约;科技是手段,不断丰富公众文化生活方式;政治是保障,塑造社会环境,决定公共财政投入水平。这些因素中,经济与教育的影响是内生的、更为基础性的。

经济发展水平对文化需求、消费具有激发和支撑作用。根据发展经济学的研究,人均 GDP 超过 5 000 美元以后,公众的精神文化需求将出现高涨,文化消费将占据主要地位[4]。据国际货币基金组织(IMF)数据,2018 年我国人均 GDP 为 9 608 美元,并预测 2022 年将达到 12 900 美元[5]。两个数据意味着人民文化需求空前高涨、文化消费潜能巨大。另据中国旅游研究院 2019 年最新调查,文化消费已成为提升国民幸福感的重要途径,52% 的受访者认为文化消费能提高人的生活质量和幸福感,比衣食住行更重要;39% 的受访者认为文化消费属于生活必需品,跟衣食住行一样重要[6]。

公众与公共图书馆相关的需求以阅读需求为基础,受阅读意愿、能力、行为、习惯等一系列因素影响,其中阅读能力是前提条件,这又取决于教育水平。1982 年以来,我国人口受教育程度大幅提升。全国高中及以上受教育程度人口占总人口比例从 1982 年占 7.2%,提高到 2018 年占 29.3%;大专及以上受教育程度人口从 1982 年占 0.6%,到 2018 年占 13.0%;60 岁及以上人口平均受教育年限,从 1982 年 5.2 年增加到 2018 年 9.26 年[7]。公众教育水平和阅读能力的跃升,结合悠久的重视文化教育的传统和普遍的重视读书的态度,对公共图书馆服务及其体系建设提出了强烈的需求。

2.3 支持国家文化强国建设目标

首先从国家“五位一体”总体布局和协调发展的视角,公共图书馆事业应与国家经济社会发展水平基本同步。然而无论从总量或人均指标看,公共图书馆服务体系建设均远远滞后于经济发展水平。比较 1979－2018 年数据可见,中国 GDP 总量由 4 062.6 亿元增加到 90.030 9 万亿元,四十年间增加了 220.61 倍,人均 GDP 从 419 元增加到 64 664 元,增长 153 倍。而同期全国公共图书馆(机构)总量仅由 1 651 个增加到 2017 年的 3 166 个[8],仅仅增长 0.92 倍,公共图书馆(机构)馆均服务人口数从 59 万人减少到 44 万人,体系覆盖率仅增长 34%;即便加上《中国图书馆年鉴》尚无服务数字配套的 2017 年全国公共图书馆分馆 19 239个、流动图书车 2 135 辆等数字,相应服务设施总量和覆盖率亦仅增长 13.86 倍和 9.35 倍[9]。这些数字足以反映我国公共图书馆发展远滞后于国家经济发展的基本事实。其次从文化强国建设的角度,需要研究确定与总体目标相称的服务体系建设目标。我国目前尚未明确这一目标。但公共图书馆作为一项全球化事业,可以发达国家的服务与建设水平作为参照。与发达国家比较,我国公共图书馆服务体系,无论服务产出还是投入保障,都差距甚远。表 1 是以中美两国进行的比较情况。由表 1 可知,设施覆盖率水平,中国约是美国的 1/3,人均访问图书馆数量、万人参加读者活动量指标,中国分别是美国的 1/8、1/6,人均外借量指标,则中国仅为美国的 1/18。以美国为参照,中国的公共图书馆服务体系建设实可谓任重道远。

表 1 中美公共图书馆数据比较[10]

公共图书馆服务项目	图书馆机构(个)	图书馆设施(个)	设施平均服务人口(万人)	访问量(亿人次)	人均访问量(次)	外借量(亿册次)	人均外借量(册次)	举办活动数(万场次)	万人年均参加读者活动数(次)
中国 2017	3 166	24 540	5.664 5	7.445 0	0.536	5.509 1	0.396 3	15.559 0	637.14
美国 2016	9 057	17 227	1.876 2	13.5	4.36	22.3	7.19	518	3 639.9

注:中国公共图书馆数据来源:由《2017 中国公共图书馆事业发展基础数据概览》和《中国图书馆年鉴 2018》可知,2017 年中国共有公共图书馆或服务点 24 540 个,其中县级以上公共图书馆 3 166 个,分馆 19 239 个,流动图书车 2 135 辆;美国公共图书馆数据来源:IMLS. *Public Libraries in the United States, FY2016*

2.4 抓住历史机遇,推动公共图书馆事业发展

公共图书馆服务体系建设是一项基本公共服务政策,需要国家大量的资源投入,因此其推进需要机遇或时机。新时代,无论是十九大战略安排,还是国家立法,都为公共图书馆服务体系建设提供了历史性机遇。类似的机遇,笔者以为,一是 1982 年国家“六五”计划

时提出并实施“县县有图书馆”建设目标,在当时改革开放的大背景下,“六五”目标的提出,对我国公共图书馆发展发挥了重大推动作用;二是 2011 年起原文化部在全国推行公共图书馆免费开放政策,推动公共图书馆服务作为基本公共服务进入了公众权益保障的时代。

公共图书馆服务体系建设的历史机遇可能也只有两次。第一次是《公共图书馆法》于 2018 年施行以后,但截至目前,就总体而言,制度设计并没有转换为治理行为。第二次即当前最重要的机遇是将体系建设纳入“十四五”规划及国家中长期发展规划。从近年来各级政府公共财政收支的情况看,如果不抓住这次机会,此后再要推动体系建设恐怕越来越难,而贯彻落实《公共图书馆法》的窗口期也将逐步远去。

3 战略目标:建立基本覆盖街、镇、乡的公共图书馆分馆体系

确立战略目标,即要在服务体系建设的战略任务与方向上,明确所要达到的发展水平,或在实现公共图书馆服务体系全覆盖的一般表述上,明确覆盖的程度与水平,实现任务或目标定位的精准化。

需要强调的是,对应新时代我国主要矛盾的变化,公共图书馆服务体系建设的实质任务,首先是要建设更多、从现行覆盖县一级到进一步覆盖城乡基层的图书馆设施,其次是这些设施要实现体系化、高效率运营。公共图书馆服务体系是一个专业化体系,包括设施、能力、效率、效益、价值等五层次内涵[11]。服务体系建设的重点,在于第一层次任务,笔者以为,其目标需要精准定位,并建议,到 2035 年,从原文化部 2011 年推动公共文化示范区算起,共用 25 年时间,实现公共图书馆服务体系基本覆盖到街、镇、乡。

3.1 需求、保障、服务“三支柱”分析框架

笔者曾就公共图书馆事业发展提出需求、保障、服务“三支柱”认识框架[12],现进一步引申以分析公共图书馆服务体系建设目标,具体如表 2 所示:

表 2 公共图书馆服务体系需求、保障、服务“三支柱”分析框架

支柱	主体	属性与行为
需求	个体	人口数量、分布、教育程度、文化背景等 阅读意愿、能力、行为、习惯,学习,交流,社会参与等
	群体(含组织、政府)	群体内外交流、表达、社会参与等 区域内经济社会协调发展
	社会	经济发展推动社会转型,需要新文化建设、社会交流机制等
保障	政府	政策保障:法律、法规、政府规章、规划、计划等 要素保障:土地、馆舍与空间、经费、人员编制与其他人力资源投入等 管理保障:以文化行政主管部门为主
	社会力量	支持公共服务的历史文化传统、意愿和能力,公共政策的引导、鼓励等 作为社会主体、市场主体直接参与部分要素保障,如民间图书馆、社会化运营、承接购买服务等
服务	图书馆	公共服务体系化:服务规范标准化、均等化,文献通借通还,送书上门与网络服务等新服务业态全覆盖,阅读推广活动等体系联动 技术服务体系化:统一业务与技术标准,文献信息资源统采统编、统一物流配送,统一信息化管理系统、数字图书馆等技术平台 管理体系化:明确管理主体,形成管理体制机制,统一管理体系内人财物等资源与业务活动,统一人员培训,统一业务统计等 运营专业化:管理主体利用政府等投入的要素资源为整个服务体系建立空间、文献信息、馆员等专业资源支撑;分馆作为服务主体,有独立开放的馆舍,专业馆员或经过专门培训的人员,面向公众需求,利用专门配备的资源,提供日常化、专业化服务,取得良好服务效能
	社会力量	社会主体、资源参与公共图书馆服务

3.2 宏观层面的 SWOT 分析

基于前述分析框架,从公共图书馆服务体系建设的优势、劣势、机遇与挑战四个维度进行宏观层面的分析。

优势:公众需求的旺盛与权利意识的觉醒和不断强化;长期以来图书馆人的职业自觉,尤其进入 21 世纪以来全国各地为推动图书馆服务体系建设进行了种种探索努力以及相应的学术研究,形成了总分馆制、中心馆总分馆制、联盟制等主要模式;从 2005 年国家首次提出建设公共文化服务体系、2011 年原文化部开始在全国试点推动公共文化服务示范区建设以来,各级文化行政主管部门已形成共识;长期努力形成了一定的体系基础,少部分地区建立了相对成熟的服务体系;国家已形成主要政策保障,尤其是《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》颁布实施,以及部分地区实现立法或行政层级政策保障。

劣势:作为公共图书馆主管部门的文化部门在政府部门序列中处于相对弱势地位,较难争取更多的公共财政、人力资源等公共资源投入保障与支持;公共图书馆服务效能和社会影响普遍偏低,不能充分彰显公共图书馆及其服务体系的社会价值,尚难获得政府与社会的广泛关注与支持;图书馆行业专业管理支撑不足,其中表现之一,是我国图书馆界尚未建立起反映服务体系建设需要与实际、与经济社会发展相协调、与社会需求与期待相适应、与国际图书馆发展接轨的业务统计指标体系和工作机制,以至公共图书馆服务体系建设家底不清,投入、产出不明,无法得到学术研究支撑,没有形成行业整体声音,无法与政府、与社会各界进行有效互动,争取各方支持。

机遇:党的十九大宣示的新时代、“五位一体”总体布局及相应战略安排,以及整个国家经济社会协调发展的内在需求,为公共图书馆服务体系建设提供了一个战略机遇期;2018年正式施行的《公共图书馆法》为体系建设提供了一个窗口期,一段时期内,政府各部门、社会各界将广泛关注,较易争取理解与支持;党的十八大以来国家推进的治理体系与治理能力建设,进一步增强了整个国家的组织执行能力,而我国社会主义制度具有集中力量办大事的制度优势也有利于全国性的公共图书馆服务体系建设。

挑战:公共图书馆服务体系建设覆盖面广,层级多,存在地区差别和城乡差别,战略任务复杂;近年来经济发展进入新常态,经济增长速度与财政收入增幅下降,而公共财政开支未出现结构性变化且其中公共文化支出占比偏低,中美关系不确定性对经济发展的影响可能长期存在;经济条件的改善并不必然带来政府对公共图书馆事业的重视和要素投入的增加,面向政府的依法行政、“图书馆意识”等宣传还相对薄弱,政府公共财政的保障往往缺位;国家对社会力量参与公共文化服务的引导鼓励政策供给不足;国家对人员编制实行严格控制且持续改革,而相关购买服务政策尚未配套完善,对正需大发展的公共图书馆服务体系建设难以提供人力资源保障;国家近年来有关职业资格制度的改革处在深化探索阶段,与之相关的人力资源结构等研究匮乏,专业化服务队伍建设面临诸多困难;科技发展对公众阅读方式及相应图书馆服务方式、路径影响巨大,手机娱乐对公众闲暇时间的利用形成强力竞争等。

3.3 微观层面的需求、保障、服务分析

需求分析:侧重考察公众个体需求、人口集中度。笔者以为,就全国整体而言,目标定位到街镇乡层次大体适度。2018年末中国大陆总人口为139 538万人;平均每个县区(2 851个县级行政区划)48.94万人;平均每个街镇乡(39 945个乡级行政区划)3.49万人;平均每个村居(行政村、社区60.5万个)2 306人;城镇常住人口83 137万人,城镇化率为59.58%[13]。根据前述全国人口受教育程度的统计数字,我们粗略推算,在街镇乡层面,即3.49万人口规模层面,高中及以上受教育程度人口约达1万人,大专及以上人口约达4 500人,总体而言,可以集中相当程度的阅读需求。

保障分析:侧重考察政府公共财力保障。笔者以为,覆盖到街镇乡层次,与我国当前经济社会发展水平及地方财力大体适应,大体可行。我国共有省级行政区划34个、地级333个(大陆地区,以下同)、县级2 851个,乡级39 945个(其中街镇29 690个),行政村、社区60.5万个(其中社区10.8万个),村民小组、居民小组605.4万个(其中居民小组156.3万个)。我国20世纪90年代实行分税制改革,使75%的财力集中在中央,地方财力相对较弱,且越到基层政府财力越弱,当然随着财税体制的持续改革,地方财力应会逐步增强。因此,政府公共财政在目前保障到县区一级图书馆建设的基础上,往下延伸一级,存在可行性,但如要实现到村居层次的全覆盖,至少在全国层面没有可行性。

服务分析:主要针对基层图书馆服务体系运营主体的专业能力进行分析。根据《公共图书馆法》的制度设计,基层体系的枢纽是作为县域总馆的县级公共图书馆,从其专业能力考察,往下支撑一级到街镇乡层级大体可行。2017年全国县级公共图书馆共2 753个,馆均建筑面积0.31万平方米,藏量17.10万册件,财政拨款251.31万元,新增藏量购置费32.34万元,流通人次15.42万人,书刊文献外借11.76万册次,举办活动35个,活动参与1.41万人次,网站访问量10.24万页次,从业人员12.02人;年新增藏量购置费少于1万元的县级图书馆占比16.09%,馆舍面积少于800平方米的县级图书馆占比16.24%[8]。服务体系如果覆盖到街镇乡层级,即一个县域总馆平均需运营或支持15个分馆。分析可见,我国县级图书馆自身能力总体上偏弱,如支持15个左右分馆,从管理幅度上看存在一定可行性,如进一步扩大覆盖面,则恐难以承担。

从上述需求、保障、服务“三支柱”综合分析可知,建立覆盖到街、镇、乡的公共图书馆分馆体系的目标存在可行性。当然,新时代不应再以行政化“一刀切”的方式推行服务体系建设,如果排除发展不平衡状况下

人口密度低、经济特别困难的地区，在全国范围内基本形成街、镇、乡层次为主的公共图书馆分馆体系，其规模大体上是适度的，与同等经济发展水平国家的公共图书馆体系也具有可比性。如果我们以此框架分析此前我国 20 世纪 50 年代、80 年代多次、多地进行公共图书馆服务全覆盖的不成功的尝试，以及分析当前各地体系建设中不太成功的实践，我们大体可以明白必是其中有一个或以上"支柱"存在问题。同样，挪威公共图书馆体系也存在"过度分布"的问题，值得我国研究借鉴。据 2002 年统计，挪威 244 个人口不足 5 000 的城市共拥有 490 个总馆和分馆，即平均每个城市有 2 座图书馆，以致很多城市的图书馆规模很小，无法保证全面的、高质量的服务。在这个意义上，我们通常所说的公共图书馆服务全覆盖更为精准化的表述和目标定位实为"适度覆盖"。唯其如此，公共图书馆服务体系建设才能走出邱冠华等所谓"建设—垮掉—再建设—再垮掉"的循环[14]。

3.4 与已有工作安排的关系

对应《公共图书馆法》的制度设计，我们可以理解为，最终目标将分两步实现，第一步将率先在街镇乡层次实现专业化服务。更基层的服务可以通过服务点、甚至分馆等形式实现，但不作硬性规定。对应 2016 年原文化部等五部委《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》确定的目标，我们可以理解为，实施范围从"具备条件的地区"走向街道、镇、乡层面基本覆盖，时间要求则从 2020 年拉伸到 2035 年，发展水平则从技术体系走向设施体系、产品与服务体系、效能体系。

如果从 2011 年原文化部在全国推动公共文化服务示范区算起，中国将用 25 年时间实现公平而有效率的基本覆盖到街道、镇、乡的公共图书馆分馆体系建设的战略目标，实现服务的全覆盖和普遍均等。与我国推进"县县有图书馆"建设相比，新时代体系建设目标更为宏大与艰巨，实施周期大体适度，新目标的实现也必将是我国公共图书馆服务的巨大进步。

3.5 广州实践

广州市从 2015 年开始施行《广州市公共图书馆条例》，全面推动"图书馆之城"建设，几年来，进展顺利，成效显著。笔者以为，广州实践得以顺利推进的根本原因之一，即是目标定位的科学合理性。广州市提出的体系建设目标为：在全市 11 个区的 170 个街道、镇以上层次实现专业化的公共图书馆服务保障。我们试运用"三支柱"框架进行分析。人口需求（人口集中度）分析：2018 年全市常住人口 1 490.44 万人，城镇化率为 86.38%；11 个区平均人口为 135.49 万人；170 个街镇平均人口为 8.77 万人；2 638 个社区、行政村平均人口为 5 650 人。保障分析（经济基础分析）：2018 年人均 GDP 为 15.549 1 万元（23 497 美元），达到发达经济体水平，有条件保障街镇层次的体系建设需要。服务分析：11 个区域总馆平均支持 14 个分馆。几年来体系建设成效显著，从 2015 年到 2018 年，公共图书馆（分馆）数量从 87 个稳步增加到 122、156、191 个，街镇覆盖率从 46.47% 增加到 57.65%、72.35%、80.59%，按计划 2020 年将实现 170 个街镇全覆盖；期间实现政府保障投入、图书馆服务效能同步提升[15]。广州实践证明，公共图书馆分馆体系覆盖到街镇的目标总体可行，具有可持续性。考虑到广州市的人口规模、素质、经济实力等因素，再综合考虑全国的情况，笔者认为，全国范围在 2035 年基本实现类似目标应是可行的。

4 基本路径

4.1 县区域总分馆体系建设作为基本模式

县域总分馆制是法定模式。《公共图书馆法》第十三条规定：县级人民政府应当因地制宜建立符合当地特点的以县级公共图书馆为总馆，乡镇（街道）综合文化站、村（社区）图书室等为分馆或者基层服务点的总分馆制[2]。此种模式下，县区级人民政府承担建设主体责任，文化行政主管部门承担行政管理职责，县区级图书馆承担统一管理或业务管理职责。

中国是单一制国家，分省、地市、县区、乡镇街道等四级行政区划，上一级行政区划、政府管辖范围与下一级重叠设置（见表 3）。通过县域总分馆体系建设可以实现公共图书馆设施和服务在全国城乡基层的全覆盖[11]。

表 3 2018 年中国行政区划[16]

数量单位：个

省级行政区划 34	地级行政区划 333	县级行政区划 2 851		乡级行政区划 39 945
直辖市 4	地级市 293	市辖区 970	县级市 375	街道办事处 8 393
省 23	地区 7	县 1 335	自治县 117	镇 21 297
自治区 5	自治州 30	旗 49	自治旗 3	乡 10 253
特别行政区 2	盟 3	林区 1	特区 1	区公所 2

数据来源：国家统计局. http://data.stats.gov.cn/search.htm? s=2018%20 中国行政区划数

4.2 通过中心馆总分馆等体系模式动员全行业参与

以中心馆为主体构建区域图书馆体系,对县域总分馆制基础模式的实现具有巨大推动作用,其中地级、副省级、省级图书馆都可以承担中心馆职责。此种模式的优势,是利用了地市级以上图书馆较为丰富的资源优势,尽可能承担区域业务总馆的作用,分担相对较弱的县区级图书馆在体系建设方面的责任。嘉兴、广州、上海等地的成功实践证明此种模式具有较强的可行性。地级以上图书馆作为主要主体的中心馆总分馆体系建设具有重大的现实意义。据统计,2018 年,中国有地级以上城市 298 个,覆盖 965 个市辖区,占县级行政区划约 34%,即中心馆总分馆体系可以覆盖全国 1/3 的地区[13]。

笔者进一步建议,可以中心馆总分馆等模式,整合行业力量,全面动员国家、省级、地市级图书馆等各层级图书馆参与,形成行业合力,共同完成服务体系建设战略任务。换言之,既然作为一项战略性任务,也理应动员全行业的资源参与完成,各层级图书馆都应参与其中。地市级以上图书馆相应调整自身职责任务,将服务体系建设作为一个时期内的战略任务,调整、配置较为充分的人财物资源共同致力于完成该任务。其中,地市级图书馆、副省级、省级图书馆作为县域总分馆体系的重要参建主体,可以直接承担区域体系建设中除行政管理以外的业务管理职责(规划、监督、标准规范、资助、支持等)和部分业务建设职责(网络服务、技术平台、服务平台建设等)。省级公共图书馆作为县域总分馆体系的参建主体,还可争取设立并负责管理运营省域体系建设资助项目等。国家图书馆承担全国公共图书馆体系建设的统筹协调职责,包括:配合制订全国体系建设规划,组织制订国家体系建设业务标准,争取设立并负责管理运营全国性体系建设资助项目,组织编制全国体系建设年度报告并推进信息公开等[11]。

4.3 城镇化地区先行

在大中城市的区或县级市,即城市化为主的地区,因为经济发展水平相对较高、各种资源富集、人口密度大、受教育水平高、公共图书馆基础条件较好等多种因素,可以要求率先实现总分馆体系建设。这一路径如得以推行,将使服务体系覆盖到大部分区域和人口。2018 年,中国有各级城市 672 个,县级城市区划 1 345 个,街道办事处 8 393 个,镇 21 297 个;中国常住人口城镇化率为 59.58%,据预测,2030-2035 年,中国常住人口城镇化率将达到 70% 左右。城镇化地区先行,意味着公共图书馆服务可先行覆盖 74.33% 的乡级行政区划、覆盖约 70% 人口。

城镇化地区先行还具有另一个优势。根据《中华人民共和国立法法》(2015 年修正)规定,中国 282 个设区的市享有地方立法权[17],这使体系建设最强有力的政策保障——地方立法保障成为可能。

城镇化地区先行的思路,也是前述体系建设目标为覆盖到全国乡级行政区划而具体表述为"建立基本覆盖街、镇、乡的公共图书馆分馆体系",以及前述路径之一为县域总分馆制而具体表述为"县区域总分馆体系建设作为基本模式"的内在原因。

4.4 以县域或城市为单元,人均 GDP 超过全国平均水平或 1 万美元的地区先行

中国各地的经济发展水平存在东中西地区差距和城乡差距,同时中国又是一个行政主导发展的国家。因此,以经济发展水平为主要标准,以经济基础为支撑,提出基本公共文化服务的更高要求更具合理性,相对容易纳入地方决策者视野、纳入地方经济社会发展总体规划、年度计划,同时因技术上有通用指标、规范年度统计数据可以对接,因此具有可行性。这也是我国社会保障等基本公共服务水平随着经济发展持续动态提升的内在逻辑,但公共图书馆服务尚未与其对接。可以此标准界定原文化部等 2016 年《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》提出的"有条件的地区"。中国地方政府层级、类别差别大,同时经济条件、人口规模差别亦大;据现实经验,经济条件比人口规模对基本公共服务的影响也更大。公共图书馆服务体系建设可考虑以政府层级、类别加人均 GDP 水平作为分类标准提出要求,即人均 GDP 达到一定水平之上即要求建立覆盖到街镇乡层级的公共图书馆分馆体系。

4.5 广州实践:中心馆总分馆制

广州建设"图书馆之城"采用的体系模式是中心馆总分馆制。《广州市公共图书馆条例》规定,市人民政府设立的广州图书馆为全市公共图书馆的中心馆,区级图书馆为区域总馆,镇、街道公共图书馆为分馆。其特点包括:中心馆、区域总馆、分馆地位、各方关系由地方立法确定,具有权威性;中心馆发挥资源优势,最大限度承担全市业务总馆职责,承担数字图书馆、送书上门等摆脱传统路径依赖的事权;区域总分馆制由建设体制创新驱动,即地方立法创设区级政府为区域总分馆体系建设主体,区域总馆对分馆的管理权具有建设体制、行政管理体制的支撑,法理基础坚实;实现各

层级图书馆功能分工和宣传推广体系化等运营机制创新。具体如下:

中心馆负责指导和协调全市公共图书馆业务,具体包括六项法定职责:制定和组织实施全市公共图书馆统一的业务标准和服务规范;统筹全市公共图书馆通借通还服务网络、信息化管理系统和数字图书馆建设;组织全市公共图书馆工作人员专业化培训工作;开展图书馆领域的国内外交流与合作;建立全市统一的通用数字信息资源库,实现广州市数字图书馆共建共享和全市范围内数字图书馆服务的普遍、均等。

区域总馆负责对区域内公共图书馆的统一管理;镇街分馆主要负责提供基本服务。区域总馆在中心馆的业务指导下,履行下列职责:负责所属分馆的统一管理;按照全市统一的业务标准,负责本馆和所属分馆文献信息资源的采购、编目和物流配送;按照全市统一的服务规范,制定本区公共图书馆(室)和服务网点的服务规范;负责本馆和所属分馆工作人员的统筹调配;开展图书馆领域的国内外交流与合作[18]。

2015 年以来,广州市"图书馆之城"体系化管理框架基本形成。市、区两级政府文化行政主管部门积极履行法定职责。中心馆充分发挥作为业务管理与服务体系核心的作用,推进体系化管理与服务效能提升两方面重点工作:全面履行法定职责,包括协助制订和推行配套制度,推进全市数字图书馆资源共享与服务全覆盖,推进全市服务标准化、均等化;建立业务统计分析与信息公开制度作为实施体系化管理的基础性制度,参与组织推进体系化宣传推广;指导和支持区域总分馆体系建设;引领全市服务效能实现跨越式增长,包括推动制订效能指标、在全市推进阅读推广活动等;建设示范性服务体系,2018 年有分馆 14 个、流动图书馆服务点 20 个、自助图书馆 7 台,逐步积累分馆建设、管理与服务的经验,进而推进全市分馆建设的标准化、专业化;推进服务创新,包括拓展送书上门、"广佛同城"化服务等。11 个区馆稳步推进区域总馆职能,全部实现纸质信息资源的统采统编、统一物流、通借通还和标准化服务,6 个区部分实现统一配备人员,7 个区设置职能部门、工作团队,8 个区设置专项经费;体系运行效率提升明显,除大量增加交流活动外,2015 年以来外借文献服务效率提升 23.19%,接待读者服务效率提升 14.77%。

5 关键举措:建立驱动机制

基于前述需求、保障、服务"三支柱"分析框架,要实现体系建设目标,就要推动"三支柱"实现"三轮驱动"机制,以实现体系建设的可持续发展。

5.1 推动需求可视化

需求是公共图书馆服务体系建设的内生动力,需求引导是体系建设可持续发展的首要前提,因此需求被感知往往成为驱动体系建设的关键一环。让公众尤其是大众媒体感受需求,以形成社会支持的环境;让各层级领导尤其是决策者感受需求,尤其具有现实意义。推动需求可视化,包括激发需求,如建设好的新图书馆,如广州、长沙、太原、浦东新区、佛山等城市新馆的建立,大大激发了公众的阅读、学习与文化交流等需求;体现需求,如开展社会需求调查并发布调查报告、编制年度发展报告、制订宣传资料等,让需求得到量化、可视化、持续的展示;感受需求,如引导利益相关者、决策者参观公众需求旺盛的图书馆。广州图书馆新馆自 2013 年全面开放以来,接待访问量持续增长,年接待公众分别为 427、620、615、740、795、839 万人[19],成为社会各界公认的"城市文化地标",成为满足公众阅读、学习需求和公共图书馆发挥社会价值与作用的最好广告,对地方立法和全市"图书馆之城"建设的顺利推进发挥了基础性的作用;新馆自开放以来接待国内外约千批次人员参观访问,尤其在让各地领导感知公众需求、推动公共图书馆新馆或体系建设方面发挥了突出的作用。

5.2 提升图书馆服务效能

主要是图书馆行业的主体责任。提升效能既是各级政府越来越严格的绩效管理要求[20],同时也是发挥图书馆社会作用、争取社会支持、尤其争取政府加大投入的必由之路。在"三轮驱动"机制中,因其可为图书馆行业自主,而往往成为第一动力。效能提升过程也必然是服务与管理专业化过程,在此过程中,需界定服务公众范围与优先群体、服务资源需求与优先保障、多元服务手段与优先选择,并推动绩效指标体系建设、业务统计分析、年度报告与信息公开等系列工作。

广州实践之一,是提炼出效能提升"七步法"并在全市宣传推广。要点包括:理念层次——明确理念、责任;原则层次——贯彻公共图书馆服务基本原则;功能层次——准确定位,适度定位;服务层次——服务的细化就是专业化;管理层次——效能的提升不是必然的,效能需要管理;支撑层次——核心是调动人的积极性;保障层次——争取各方支持。

广州实践之二,是制订全市公共图书馆服务体系效能目标(见表 4),并持续推进目标实现。

表 4 广州“图书馆之城”建设效能目标[21]

效能指标	2020 年目标值
注册读者率	30%
人均外借纸质信息资源	2.3 册(件)
人均访问图书馆	1.8 次
图书馆活动公众参与率	50%
人均利用数字信息资源	4.5 篇/册次

2015 年以来,随着体系建设的推进,实现服务效能显著提升,如表 5 所示:

表 5 2015-2018 年广州市公共图书馆服务效能[15]

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
读者人均到馆次数/次	0.95	1.15	1.44	1.63
人均外借文献量/册次	1.02	1.56	1.82	1.92
注册读者率/%	13.82	16.02	18.71	21.30
每万人参加读者活动人次/人次	1 308	2 549	3 481	4 064
人均利用数字信息资源/篇(册)次	—	—	3.74	582

5.3 推动政府履行投入保障责任

享受基本公共服务是公民的权利,保障基本公共服务是政府的职责。《公共图书馆法》明确了政府主导、社会参与的保障机制。当前阶段,公共图书馆服务体系建设的主要工作是新建大量的城乡基层图书馆设施及配置相应的资源,因此需要巨额的财政经费、人员、馆舍建筑等要素投入。应该说,当前是以建设为主的阶段,因此,政府履行投入保障责任、加大要素投入实际上是体系建设最重要的推动力。我国图书馆体系建设实践也能证明,政府投入与服务产出呈现正相关关系,有体系建设的大投入才有体系的形成和服务效能的大产出。推动政府履行投入保障责任的路径,包括经济社会协调发展带动、文化自觉、需求引领、依法行政、榜样带动、立法推动等。如深圳、东莞是经济社会协调发展带动的城市案例,嘉兴是文化自觉的代表案例,广州是文化自觉亦是立法推动的典范,苏州、佛山等是需求引领推动政府投入的代表。

广州以地方立法形式,实现体系建设最高层次的制度保障。其特点是四大要素投入保障标准量化(见表 6),其中三项标准与国际接轨。其优势是可以动员地方全部相关主体参与体系建设,包括人大、各级政府、政府主管部门、相关部门、图书馆、社会主体等;同时因地方立法具有长期有效性,故其保障具有可持续性。

广州市在通过立法进行制度设计时进行了成本测算,预计 2015-2020 年完成体系建设任务,全市约需投入 21 亿元,其中市级约需投入 6 亿元,各区投入约 15 亿元。

表 6 广州市“图书馆之城”四大要素投入保障指标[18]

	市级公共图书馆	区、镇(街)公共图书馆(分馆)	全市合计
馆舍建筑面积	10 M^2/千人	37.5 M^2/千人	47.5 M^2/千人
馆藏纸质信息资源	1 册(件)/人	2 册(件)/人	3 册(件)/人
馆藏纸质信息资源年新增长量	0.06 册(件)/人	0.14 册(件)/人	0.2 册(件)/人
工作人员配备			1 人/1-1.5 万服务人口

人大作为最高权力机关,具有立法(包括制度创设)和监督执法、预算审批、高层政府官员任免等权力,对体系建设主体依法履职、依法行政可以进行有效监督。条例实施以来,2017 年市人大常委会要求市政府专题报告条例实施情况,2019 年市人大常委会对条例实施情况进行执法检查,有力地推动了图书馆体系建设。表 7 反映了近几年来政府在保障投入方面大幅增加。通过广州市投入产出与全国平均水平的比较亦可看到政府保障投入与体系效能的强烈正相关关系(见表 8)。

表 7 2015-2018 年广州市公共图书馆政府保障投入[15]

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
千人均建筑面积/平方米	20.41	22.35	23.89	27.23
人均纸质信息资源藏量/册(件)	1.24	1.33	1.49	1.64
年人均入藏纸质信息资源/册(件)	0.096	0.135	0.182	0.198
每名工作人员服务常住人口数/万人	1.32	1.13	1.16	1.08
人均公共图书馆常规经费/元	20.81	27.97	31.88	30.26
人均文献购置费/元	3.84	6.19	8.39	6.28

表 8 2017 年广州市与全国公共图书馆投入保障与服务效能比较

指标	广州	全国	广州:全国
馆舍建筑面积(平方米/千人)	23.89	10.90	219%
馆藏纸质信息资源(册件/人)	1.49	0.70	213%
年新增纸质信息资源(册件/人)	0.182	0.051	357%
工作人员配备(每名工作人员服务常住人口数量,万人)	1.16	2.41	208%
经费投入(元/人)	31.88	12.35	258%
购书经费投入(元/人)	8.39	1.70	494%
公众访问量(次/人)	1.44	0.54	267%
公众外借文献量(册次/人)	1.82	0.40	455%
注册读者率(%)	18.71	4.85	386%
公众对公共图书馆活动参与率(%)	34.81	6.37	546%
公众对数字图书馆资源下载浏览量(篇册次/人)	3.74	1.40(图书馆网页访问量)	267%

注:广州市公共图书馆数据来源于《广州市“图书馆之城”建设 2017 年度报告》;全国公共图书馆数据来源于《中华人民共和国文化和旅游部 2018 年文化发展统计公报》、《2017 中国公共图书馆事业发展基础数据概览》

5.4 设立国家重大专项推动发展

发展城乡基层图书馆服务，需要遵循从设施体系、资源体系、产品与服务体系、效能体系的基础逻辑。形成具有专业化服务能力、能产生服务效能、发挥社会作用的服务体系需要大量的经费、人力、馆舍等要素投入。我国的基本国情是有集中力量办大事的制度优势，但是基层政府财力较弱，因此，可考虑建立相应制度，由国家财政补助、扶持地方公共图书馆服务体系建设。省级或以下地方政府也可设立专项经费资助基层图书馆体系建设。如可设计：中央补助、地方配套，统一标准、达标申请，央地共同解决馆舍、文献、人员等三个要素保障问题。假如中央财政5年投入100亿，地方配套100亿，每个馆申请资助50万元，则可以资助约4万个基层图书馆建设，基本可以覆盖现有街镇乡一级行政区划。我国由中央资助地方公共文化事业的案例很多，如古籍保护、民国文献保护、共享工程、农家书屋等。国外也有很多案例可供参考。如加拿大文化部和魁北克通讯对魁北克省服务人口小于5 000人的小型图书馆提供资助；澳大利亚新南威尔士州政府20世纪80年代为地方政府提供1:1的图书馆补贴[14]；美国IMLS一直以资助方式在全国图书馆中发挥领导和协调作用。

广州实践是，2015－2016年，市财政投入1亿元专项资金用于资助各区新馆建设与文献资源购置；2017－2019年，市财政投入1670万元作为体系建设专项经费；现正推动设立立法规定的公共图书馆发展社会基金，使其具备资助基层公共图书馆建设的功能。

6 处理好几个关系

新时代，在推进公共图书馆服务体系建设的同时，从国家的角度，还要推动图书馆服务效能提升、法人治理结构改革、基层综合文化站服务效能提升、社会力量参与等重点改革任务；从公共图书馆自身发展的角度，还要推动图书馆功能社会化与转型发展、数字化网络化智能化服务、服务与管理专业化等工作。因此，新时代公共图书馆发展必须处理好几个关系：体系建设的同时必须提升效能；必须同步发展数字图书馆服务；必须推动图书馆功能社会化，此亦为提升效能的必要条件之一；体系建设要创造条件引入社会参与。体系建设作为战略任务，必须统领提升效能、数字图书馆服务、转型发展和社会参与等工作。

6.1 处理好与社会化转型发展的关系

转型发展的动因是公众阅读方式的变化及由此带来传统图书馆功能的弱化和图书馆“人气”的下降；其目标是要实现实体图书馆“人气”畅旺，利用新媒体新技术回避制度障碍、摆脱传统路径依赖、推进更大区域更高水平的服务普遍化均等化；其路径是公共图书馆作为社会“第三空间”理论和交流功能的引入；其结果是阅读推广活动、文化活动、公共交流活动大量引入图书馆，图书馆服务结构发生变化，交流活动、网络服务成为公共图书馆服务的基本组成部分，图书馆的社会角色相应转变为社会的知识中心、学习中心、文化中心、交流中心；而图书馆的管理必然引入社会主体的参与，法人治理结构的改革形成内生动力，可谓水到渠成；转型发展也必然带来新型服务与管理以及人员队伍专业化的需求。

广州在建设“图书馆之城”过程中，以体系化为统领，全面推动社会化、数字化，建立新的服务结构，并较好实现新功能与传统功能的有机结合。广州市图书馆体系的服务结构可从前述服务效能指标的设置中得到体现，其中既有访问图书馆量、外借纸质信息资源量、注册读者率等传统服务指标，也有图书馆活动公众参与率、数字信息资源利用等新型服务指标。通过几年的努力，效果显著，初步实现图书馆社会功能转型，并实现新功能与传统功能的有机结合。如果传统图书馆以书为中心，新型图书馆以人为中心，则试以“人书比”（接待访问量/外借文献量）指标来体现新功能与传统功能的关系，如表9所示：

表9 广州“图书馆之城”之“人书比”

年份	广州市值	全国均值	广州:全国
2014	1:0.92	1:0.88	105%
2015	1:1.07	1:0.86	124%
2016	1:1.36	1:0.83	164%
2017	1:1.26	1:0.74	170%
2018	1:1.18	1:0.71[22]	166%

注：全国公共图书馆均值数据来源于历年《中国公共图书馆事业发展基础数据概览》、《中华人民共和国文化和旅游部2018年文化发展统计公报》；广州市数据来源于历年《广州市“图书馆之城”建设年度报告》

6.2 处理好与提升效能的关系

效能提升实质上是图书馆社会功能与作用的发挥，是服务体系建设的最终目标，是争取政府与社会各界支持的主要路径，是体系建设题中应有之义，与体系建设应同步规划、同步实施、同步实现。广州市在推进“图书馆之城”建设过程中，除注重整体效能外，还特别注重提升基层图书馆服务效能，并以此获得各相关方认知与支持，共同推进街镇分馆建设。2018年服务

效能排名前20位的基层分馆合计外借量达到160万册次,馆均3.2万册次。

6.3 创造条件引入社会参与

按《公共图书馆法》等近年来国家一系列制度设计,公共图书馆建设主体主要是政府,同时鼓励社会力量参与。但社会力量参与需要前提条件,与区域内市场经济、民营经济的发达,热心公益、乐善好施的历史文化传统,企业所得税、个人所得税、遗产税等慈善捐赠减免政策鼓励,以及图书馆或其内部设施 、项目的冠名等表彰机制都有内在关系;社会办量参与的动机往往兼有商业动机和履行社会责任动机。当前最主要的影响因素或仍在经济方面,最主要的参与动机为商业动机。如广州市黄埔区,社会力量参建分馆达到12家、共建服务点7个,这与该区世界500强企业近150家、40多万人员在此就业、企业园区众多有密切关系。在实践过程中,我们发现,社会参与和政府投入、图书馆服务产出的正相关关系显著。一个政府重视、效能显著、蓬勃发展、社会关注和影响日益扩大的图书馆体系对企业园区、住宅小区、社会教育机构等各种社会主体具有强烈的吸引力。

广州市在社会参与方面也取得了突出进展。截至2019年7月,社会力量参与合建分馆共55家,在全市216家公共图书馆(分馆)中占比达25%;累计投入馆舍资源3.34万平方米,配备专职人员87人,资金投入超过6 700万元;服务效能亦初步显现,2018年接待读者超过145万人次,外借文献超过50万册次。可以说,在"图书馆之城"建设过程中,政府、社会、图书馆行业三方面主体都发挥了积极作用,构建了一条建设公共图书馆服务体系的理想道路。

参考文献:

[1] 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2019－07－05].http://news.cnr.cn/native/gd/20171027/t20171027_524003098.shtml.

[2] 中华人民共和国公共图书馆法[EB/OL].[2017－11－07].http://news.xinhuanet.com/2017-11/04/c_1121906584.htm.

[3] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL].[2019－11－30].http://www.xinhuanet.com/mrdx/2019-11/06/c_138532143.htm.

[4] 柳斌杰,雒树刚,袁曙宏. 中华人民共和国公共文化服务保障法解读[M]. 北京:中国法制出版社,2017: 5.

[5] IMF. World Economic Outlook (April 2019): GDP per capita, current prices[2019－07－05]. https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/WEOWORLD/ADVEC.

[6] 中国旅游研究院. 2019年上半年全国文化消费数据报告[EB/OL]. [2019－11－30]. https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404400574341709891.

[7] 国家统计局. 人口总量平稳增长 人口素质显著提升——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之二十[EB/OL]. [2019－10－30]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190822_1692898.html.

[8] 国家图书馆研究院. 2017中国公共图书馆事业发展基础数据概览[R]. 北京:国家图书馆,2018.

[9] 中国图书馆学会,国家图书馆. 中国图书馆年鉴2018[M]. 北京:国家图书馆出版社,2019:449.

[10] Institute of Museum and Library Services. Public Libraries in the United States:Fiscal Year 2016[R/OL]. [2019－07－05]. https://www.imls.gov/sites/default/files/publications/documents/public-libraries-united-states-survey-fiscal-year-2016.pdf.

[11] 方家忠. 新时期中国公共图书馆事业发展的战略任务、路径与全行业参与[J]. 国家图书馆学刊, 2019(5):71－79.

[12] 方家忠. 城市图书馆在公共图书馆发展中的引领作用:逻辑与路径[J]. 图书馆建设,2017(1):21－25.

[13] 国家统计局. 城镇化水平不断提升 城市发展阔步前进——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十七[EB/OL]. [2019－08－17]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190815_1691416.html.

[14] 邱冠华,于良芝,许晓霞. 覆盖全社会的公共图书馆服务体系:模式、技术支撑与方案[M]. 北京:北京图书馆出版社,2008.

[15] 广州图书馆. 广州市"图书馆之城"建设2018年度报告[R/OL]. [2019－07－05]. http://www.gzlib.gov.cn/ndbg/169820.jhtml.

[16] 国家统计局. 2018中国行政区划数[EB/OL]. [2019－11－07]. http://data.stats.gov.cn/search.htm? s=2018%20中国行政区划数.

[17] 李建国. 关于《中华人民共和国立法法修正案(草案)》的说明[EB/OL]. [2019－11－05]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2015-05/07/content_1939099.htm.

[18] 广州市公共图书馆条例[EB/OL]. [2019－07－05]. http://www.gzlib.gov.cn/policiesRegulations/78168.jhtml.

[19] 广州图书馆. 广州图书馆年度报告2018[R/OL]. [2019－07－05]. http://www.gzlib.gov.cn/gzlibYearReport/170716.jhtml.

[20] 中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见[EB/OL]. [2018－09－01]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/25/content_5325315.htm.

[21] 关于全面推进我市公共图书馆总分馆制建设的实施意见[EB/OL]. [2018－09－01]. http://www.gzlib.gov.cn/policiesRegulations/163037.jhtml.

[22] 中华人民共和国文化和旅游部2018年文化和旅游发展统计公报[EB/OL]. [2019－11－30]. http://zwgk.mct.gov.cn/auto255/201905/t20190530_844003.html.

The Strategic Task and Realization of the Chinese Public Library's Fourteenth Five-Year Plan
——the Latest Experiences of the Public Libraries in Guangzhou

Fang Jiazhong
Guangzhou Library, Guangzhou 510623

Abstract: [**Purpose/significance**] Making the 14th Five-Year Plan will have great significance for the development of public libraries in China under the issue and implementation of the Public Library Law of the People's Republic of China in the new era. This paper aims to give suggestions for its making. [**Method/process**] With the framework of planning elements and experiences from the construction of the city of library in Guangzhou in the latest years, this paper analyzed issues including the strategic task and objective, approaches and methods for the development of public libraries in the 14th Five-Year Plan and even longer. [**Result/conclusion**] In the new era especially the 14th Five-Year Plan, Chinese public libraries' strategic task is to build public library systems. Its objective is to build branch library systems covering the sub-districts and township administrative divisions. The approaches include building main-branch library systems in the sub-districts, full participation from public libraries of all levels by implementing the central-main-branch library system, setting standards for the reference of pilot areas based on the average per capita GDP index. Key methods and driving mechanism consist of visualizing the needs of the public, improving the performances of library services, pushing governments to fulfill its main responsibilities and setting up key projects nation-wide. The balances between the public library system construction and the transformation of development, performance improvement and social participation should be taken care.

Keywords: public library　14th Five-Year Plan　strategic task　library service system construction　strategic objective　three-pillar analyzing framework

《图书情报工作》2020 年选题指南

[**编者按**]本选题指南是根据本刊的定位、性质与发展需要，结合图情档学科前沿热点及当前与未来需要解决的重要问题，邀请本刊编委和青年编委为本刊策划定制，再经编辑部整理、修改和补充而形成的。这是本刊 2020 年度关注、报道的重点领域（包括但不限于这些选题），供作者选题和研究以及向本刊投稿时的参考和借鉴。

1. 中国特色图情档学科体系、学术体系、话语体系建设
2. 图情档一级学科建设与融合发展战略
3. 图书馆“十四五”规划编制的关键问题
4. 国家文献信息资源保障能力及其建设
5. 开放科学背景下信息资源建设问题
6. 全民阅读中图书馆的定位与担当
7. 图书馆空间服务的理论与实践
8. 嵌入式学科服务的绩效评价与管理
9. 公众科学、科学素养与泛信息素养
10. 图书馆服务本科教育的模式与能力
11. 图书馆文化传承与文化育人的理论与实践
12. 图书馆出版与出版服务
13. 新媒体时代图书馆科学传播的功能与实践
14. 图书馆营销推广的战略与策略研究
15. 图书馆泛合作研究的实践与理论
16. 国家区域发展战略下图书馆联盟建设与创新服务
17. 网络空间治理的情报学问题
18. 知识产权信息服务能力与效果评估
19. 信息分析中的新技术与新方法
20. 情报服务标准化与评价
21. 数字人文与数字学术的研究与实践
22. 人工智能在图情档中的应用
23. 图书馆智能服务与智慧服务
24. 开放数据生态中的元数据发展模式研究
25. 开放科学数据行为及其模型构建
26. 数据资源建设与数据馆员能力建设
27. 大数据时代信息组织与知识组织
28. 科学数据管理与服务
29. 学术成果监测与学科竞争力分析
30. 情报计算（计算情报）的理论与方法
31. 情报分析服务质量与效能评价
32. 情报研究与智库研究的关系
33. 科学与技术前沿分析理论与方法
34. 健康中国 2030 战略下的健康信息学
35. 人机交互行为及服务模式创新
36. 图情档在新型智库建设中的作用机制
37. 智能信息服务的理论和方法
38. 数字公共文化资源、服务与体系建设
39. 数据时代政务信息资源管理和开发利用
40. 数字档案馆生态系统治理策略
41. 档案数据治理理论与治理体系
42. 政府数据开放平台应用与评价
43. 社会记忆视角下档案信息资源整理、保护与开发
44. 民族文献遗产产业化开发与利用
45. 图情档学科教育模式与人才培养能力